

O Parque Augusta e o papel dos movimentos sociais na luta pelo direito à cidade: algumas reflexões

Debora Sotto

Doutora em Direito Urbanístico pela PUC-SP. Mestre Profissional em Direito Internacional do Meio Ambiente pela Universidade de Limoges. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente Urbano, certificado pelo CNPq e coordenado pela Prof^a Dra. Daniela Campos Libório. Procuradora do Município de São Paulo.

Resumo: O objetivo deste artigo foi o de promover um breve estudo de caso sobre a atuação dos movimentos sociais em prol da implantação do Parque Augusta na cidade de São Paulo, a partir da análise crítica de reportagens jornalísticas, documentos públicos e textos científicos do direito e de outras disciplinas, tomando como principal referencial teórico o conteúdo jurídico do direito à cidade. A partir dessa análise, foi possível resumir os conflitos em torno da implantação do Parque Augusta à polarização entre duas pretensões mutuamente excludentes: de um lado, a desapropriação do imóvel particular para implantação de um parque de domínio público, aberto à livre circulação e gerido pelo Poder Público com a participação da comunidade, pretendida pelos movimentos sociais com apoio da Câmara de Vereadores e do Ministério Público; e de outro lado, a construção de um empreendimento privado, composto por edifícios de uso misto e um parque privado, “aberto à fruição pública”, mas sob o domínio e gestão de particulares, pretendida pelos empreendedores imobiliários com anuência do órgão municipal de preservação do patrimônio histórico-cultural da cidade e apoio de uma das associações de moradores do entorno. Concluiu-se, ao final, que a questão central subjacente a esse conflito de interesses, responsável por motivar a atuação dos movimentos sociais em favor da implementação do Parque Augusta, reside no processo de ressignificação e reivindicação dos espaços públicos urbanos como espaços de convivência e de cidadania, iniciado pelas Jornadas de Junho de 2013, merecendo, por sua íntima relação com a dimensão política do direito à cidade, o acompanhamento cuidadoso pelos estudiosos das questões urbanas, sobretudo no âmbito do Direito Urbanístico.

Palavras-chave: direito à cidade; movimentos sociais; espaço público.

Sumário: **1** Introdução – **2** O direito à cidade, a participação popular e os movimentos sociais – **3** O Parque Augusta: do Colégio des Oiseaux ao Movimento “Ocupe o Parque Augusta” – **4** Conflitos em torno do Parque Augusta – Em pauta, a ressignificação dos espaços públicos e a dimensão política do direito à cidade – **5** Conclusões – Referências

1 Introdução

O objetivo deste artigo é tecer algumas breves considerações sobre a significação dos espaços públicos no meio ambiente urbano, à luz do conteúdo jurídico do direito humano à cidade, a partir do estudo de caso da disputa em torno da criação do Parque Augusta na cidade de São Paulo, realizado com base na análise crítica de

reportagens jornalísticas, documentos públicos e artigos científicos no campo do direito e de outras disciplinas afetas às questões urbanas contemporâneas.

Para tanto, faremos algumas colocações preliminares sobre o direito à cidade e o papel dos movimentos sociais nos conflitos sociais urbanos, tecendo, a seguir, um histórico do caso concreto em análise, destacando a mobilização de diferentes grupos sociais no Movimento “Ocupe o Parque Augusta”, organizado em protesto à anuência do órgão de preservação municipal para a construção de torres e implantação de um parque privado no terreno tombado do Parque, para, finalmente, esboçar algumas reflexões sobre os interesses contrapostos em torno da revalorização e da privatização dos espaços de convivência urbana, como temas inerentes à dimensão política do direito à cidade.

2 O direito à cidade, a participação popular e os movimentos sociais

No contexto da evolução dos direitos humanos de terceira e quarta geração, o *direito à cidade*, compreendido como um direito humano de natureza coletiva “emergente de pessoas que vivem nas cidades”,¹ foi formalmente colocado perante a comunidade internacional em 2001, por ocasião do lançamento da *Carta Mundial do Direito à Cidade*: um documento internacional resultante do esforço conjunto de organizações não governamentais, movimentos sociais, associações, fóruns e redes, mobilizado a partir do I Fórum Social de Porto Alegre.

Ainda que desprovida de efeito jurídico vinculante, a Carta guarda especial consonância com outros documentos internacionais relevantes, como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, de que o Brasil é signatário desde o ano de 1992, e a Agenda Habitat II, de 1996.

Nos termos postos pela Carta Mundial – Parte I, artigo I – o direito à cidade, compreendido como o “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social”, é um direito humano “interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos”, abrangendo não só os direitos políticos, econômicos, sociais e culturais como também os direitos ao desenvolvimento a autodeterminação, e à liberdade de reunião e organização.²

Como observa Harvey,³ “o direito à cidade não pode ser concebido simplesmente

¹ SAULE JR., Nelson. A relevância do Direito à Cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JR., Nelson (Org.). *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007, p. 38.

² UN-HABITAT. *State of the World's Cities 2010/2011*. Bridging the Urban Divide. London: Earthscan, 2008, p. 57.

³ HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: VAINER et al. *Cidades Rebeldes*. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Carta Maior; Boitempo Editorial, 2013. Posição 555.

como um direito individual. Ele demanda um esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedades sociais”.

Em termos jurídicos, o direito à cidade apresenta-se como uma espécie de “guarda-chuva” de direitos fundamentais, orientados, na sistemática proposta pela Carta Mundial, segundo três princípios essenciais: o exercício pleno da cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade urbana.⁴

É importante ressaltar que o conceito de cidadania que integra o conteúdo jurídico do direito à cidade é muito mais amplo do que a acepção clássica dada à palavra e que designa a capacidade para votar e concorrer a cargos eletivos segundo os requisitos – de nacionalidade, idade, educação, etc. – postos pelo sistema político-eleitoral de cada Estado-Nação.

O conceito de cidadania conexo ao direito à cidade independe de gênero, origem étnica, idade, *status* socioeconômico, educação formal ou nacionalidade ou local de domicílio. Para participar politicamente da gestão e do planejamento urbanos, basta a condição de “cidadino”, aqui compreendido não só como o *habitante* da cidade, mas também, como o *usuário* dos serviços e utilidades ofertados pela cidade, ainda que formalmente “domiciliado” em outras localidades.⁵

Por essa peculiaridade, o direito à cidade se coloca, tal como na obra de Lefebvre,⁶ como um motor de transformação social, ou nas palavras de Harvey,⁷ “um direito ativo de fazer a cidade diferente, de formá-la mais de acordo com nossas necessidades coletivas (por assim dizer), definir uma maneira alternativa de simplesmente ser humano”.

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à cidade foi expressamente contemplado no artigo 2º, inciso I do Estatuto da Cidade, como uma diretriz da política urbana brasileira que garante “o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Tal como posto pelo Estatuto da Cidade, o direito a cidades sustentáveis se apresenta como um direito de natureza difusa e transgeracional, que confere aos cidadãos o direito de exigir do Poder Público prestações positivas, estruturadas no âmbito de políticas públicas afeitas à realização das quatro funções essenciais da

⁴ PLATAFORMA DHESCA BRASIL. *Direito Humano à Cidade*. 2ª edição. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 2010, p. 13.

⁵ A esse respeito, importa assinalar que o item 6 do artigo I da Parte I da Carta Mundial do Direito à Cidade prescreve que “se consideram cidadãos(ãs) todas as pessoas que habitam de forma permanente ou *transitória* as cidades” (grifamos), e que a Nova Carta de Atenas, revisada pelo Conselho Europeu de Urbanistas em 1998 e 2003, recomenda a revisão dos mecanismos de governança urbana para admitir a participação tanto do habitante quanto do usuário da cidade.

⁶ LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. 3eme. édition. Paris: Economica Anthropos, 2009.

⁷ HARVEY, David, cit., *A liberdade da cidade*. Pos. 584.

cidade – habitação, trabalho, circulação e lazer – e orientadas à diminuição das desigualdades e à promoção da inclusão social e da saudável qualidade de vida no meio ambiente urbano.

A dimensão política do “direito a cidades sustentáveis”, por sua vez, foi enunciada pelo inciso II do mesmo artigo 2º, compondo uma outra diretriz geral da política urbana brasileira, relativa especificamente à gestão democrática das cidades. De acordo com o texto desse inciso II, a gestão democrática deve dar-se por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, não só na formulação como também na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O Estatuto enumera exemplificativamente alguns instrumentos da gestão democrática no seu artigo 43, a saber: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A participação popular é um elemento central para o próprio conceito de desenvolvimento sustentável, como indica o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro. Referido princípio trata da participação da sociedade civil nas decisões políticas relativas à proteção e preservação do meio ambiente, desdobrando-a em três elementos obrigatórios: pleno acesso da população às informações detidas pela Administração Pública; participação popular nos processos de tomada de decisão e garantia de acesso efetivo dos cidadãos a procedimentos administrativos e judiciais.

Tal é a importância da participação popular no modelo global do desenvolvimento sustentável que autores como Freitas⁸ sustentam serem cinco, e não apenas três, as dimensões da sustentabilidade, somando às dimensões ambiental, econômica e social também uma dimensão ética e uma dimensão política.

Entre nós, a participação popular encontra guarida no texto da Constituição da República, como decorrência direta do princípio democrático. A democracia brasileira, mais do que meramente representativa, propõe-se, assim, participativa, ou deliberativa.

Como observa Lüchman:⁹

(...) acusando as fragilidades da democracia representativa e a redução da legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral, a democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional.

⁸ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. Direito ao Futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 53 e seguintes.

⁹ LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política & Sociedade* nº 11. Outubro de 2001, p. 186.

Há referências ao princípio participativo no texto constitucional não só no parágrafo único do artigo 1º, que afirma a soberania popular como fundamento da República Federativa do Brasil, como também no §3º do artigo 37, que remete à lei a tarefa de disciplinar as formas de participação do usuário na administração pública, direta e indireta, e no inciso XII do artigo 29, que determina que a Lei Orgânica dos Municípios contemple, entre outros assuntos, a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”.

Ademais, ao promover a atuação política dos diferentes atores sociais – Poder Público, empresariado, universidades e instituições de pesquisa científica, entidades sindicais e de classe, ONGs, associações e movimentos sociais com ou sem personalidade jurídica, minorias étnicas, mulheres, comunidade LGBT, idosos, jovens e crianças – incorporando-os aos processos de elaboração, execução e controle das políticas públicas é uma das maneiras de se realizar o pluralismo político, fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, conforme o artigo 1º, inciso V da Constituição da República.

As previsões do Estatuto da Cidade relativas à gestão democrática das cidades, portanto, encontram fundamento não só em documentos internacionais como também no próprio texto constitucional.

Entre os diferentes atores sociais do setor privado atuantes nos processos de gestão democrática das cidades, interessa-nos examinar mais detidamente os *movimentos sociais*.

Como aponta Campilongo,¹⁰ os movimentos sociais são “campos de ação coletiva” cuja unidade – nas palavras do autor, “artificial, efêmera e contingente” – resulta da formulação de uma *bandeira*, geralmente correspondente a “percepção de uma carência”, ao “sentimento de inacessibilidade a um direito” ou “a sensação de ser vítima de uma injustiça”. Segundo o autor, os conflitos que hoje ensejam a formação e atuação de movimentos sociais não se limitam, como outrora, à situação social dos grupos ou classes sociais, mas se referem a decepções e exclusões produzidas continuamente pelo sistema social.

No âmbito dos conflitos urbanos brasileiros, destaca-se a atuação dos movimentos sociais de moradia, que contribuíram de maneira importante para a consolidação do Direito Urbanístico brasileiro não só pelas pressões exercidas em favor da inclusão de um capítulo especificamente dedicado à Política Urbana no texto da Constituição Federal de 1988, como também em favor da inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais em 2000 e para a edição do Estatuto da Cidade em 2001.

¹⁰ CAMPILONGO, Celso. *Interpretação do Direito e Movimentos Sociais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 9 a 13.

Nos últimos anos, entretanto, outros movimentos sociais, com bandeiras distintas da moradia, mas ainda conexas às questões urbanas, vem assumindo notável protagonismo na discussão, implementação e controle das políticas públicas nas cidades brasileiras.

A atuação desses movimentos, certamente facilitada e fomentada pelo rápido intercâmbio de informações através das redes sociais digitais, intensificou-se notavelmente após as Jornadas de Junho de 2013 – uma onda de protestos em todo o país iniciada, como sintetiza Rolnik,¹¹ “pela mobilização contra o aumento da tarifa nos transportes públicos convocada pelo Movimento Passe Livre (MPL)”, mas que acabou por colocar em questão “os modelos de desenvolvimento e as formas de fazer política” no país, conectando-se, como aponta Maricato,¹² por suas razões objetivas e subjetivas, “à condição das cidades brasileiras”.

De fato, embora mobilizadas inicialmente em torno do tema da mobilidade urbana, as Jornadas de Junho de 2013 acabaram por congregando muitas outras “bandeiras”, não obstante convergentes tanto na sua origem – a indignação com a má qualidade de vida nas cidades brasileiras – quanto no seu efeito, a nosso ver mais significativo, de reivindicação dos espaços públicos como espaços de convivência, interação e exercício de cidadania.

Essa “redescoberta” dos espaços públicos – a rua, a praça, o parque, a avenida – como espaços de convivência cidadã é, sob o nosso ponto de vista, o principal legado das Jornadas de Junho, com importantes repercussões sobre a atuação política dos movimentos sociais na política urbana na defesa de “pautas” ou “bandeiras” conexas à revalorização desses espaços, como elemento catalizador da luta pelo direito à cidade.

Creemos que é nesse contexto – de reivindicação e revalorização dos espaços públicos e de resistência à sua privatização – que se insere o movimento pela implantação do Parque Augusta na cidade de São Paulo. E é à luz desses pressupostos que realizamos as reflexões expostas a seguir.

3 O Parque Augusta: do Colégio des Oiseaux ao Movimento “Ocupe o Parque Augusta”

O “Parque Augusta” é um terreno de cerca de 24 mil metros quadrados de área localizado entre as ruas Caio Prado, Augusta e Marquês de Paranaguá na região central da cidade de São Paulo.

¹¹ ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: VAINER *et al.* *Cidades Rebeldes. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Carta Maior; Boitempo Editorial, 2013, pos. 96 e 156.

¹² MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: VAINER *et al.* *Cidades Rebeldes. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Carta Maior; Boitempo Editorial, 2013, pos. 302.

Em 1902, foi construída em parte do imóvel a residência da família Uchoa: um casarão projetado pelo Arquiteto Victor Dubrugas, que deixou preservado no restante do terreno um bosque, com espécies nativas da Mata Atlântica. A propriedade foi vendida em 1906 para as religiosas de Nossa Senhora dos Cônegos de Santo Agostinho, que ali instalaram o Colégio Des Oiseaux, um colégio interno feminino de elite que funcionou ininterruptamente até encerrar suas atividades em 1969.

O interesse da comunidade em converter o terreno em um equipamento público de lazer, motivado pela existência do bosque praticamente intocado em 40% do imóvel, remonta a 1970, quando se estudou a proposta de demolir as construções para implantação de um jardim público. A proposta não foi levada adiante: a construção foi demolida em 1974 e vendida à Empresa Teijin do Brasil em 1977.

Em 1980, a vocação de equipamento público do terreno foi reforçada, com a realização de *shows* de *rock* e MPB. Em 1986, por meio de um acordo levado a registro na matrícula do imóvel no Registro de Imóveis, o proprietário assumiu perante o Poder Público Municipal o compromisso de preservar o bosque em sua integridade, mantendo-o aberto à população, concedendo, ainda, o direito de preferência à Prefeitura para eventual aquisição do imóvel.

Os anos se passaram e o intuito de converter o terreno em um parque público municipal não chegou a se realizar. Em 1995, o imóvel foi locado para a Metropark, para instalação de um estacionamento; um ano depois, foi alienado ao empresário Armando Conde, passando em 2003 à propriedade da Sociedade Armando Conde Investimentos – Acisa, que manteve o bosque aberto ao público.

Em 2004, o Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé, aprovado com base no Plano Diretor Estratégico de 2002, previu expressamente a possibilidade se aplicar a transferência do direito de construir caso o imóvel situado na Rua Augusta, esquina com Caio Prado, fosse doado para implantação de uma área verde ou parque público.

Nesse mesmo ano, o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental de São Paulo – CONPRESP – editou uma Resolução, de nº 23/2004, tombando o conjunto de espécies arbóreas e arbustivas integrantes do bosque e as edificações remanescentes do Colégio Des Oiseaux, a saber, a edificação secundária e a portaria da Rua Caio Prado, compreendendo portões e muros.

Em 2006, o projeto de construir um supermercado no terreno foi apresentado e subsequentemente abandonado pela Acisa, em grande parte devido à mobilização do recém-criado Movimento Aliados do Parque Augusta, que colheu um extenso abaixo-assinado contrário à implantação do empreendimento. A atuação do movimento social motivou, igualmente, a apresentação de um projeto de lei na Câmara Municipal pelo vereador Aurélio Nomura, propondo a criação do Parque Augusta como um parque público.

Dois anos mais tarde, a Acisa apresentou ao Conpresp um projeto para construção de três torres residenciais no imóvel, preservando o bosque; no mesmo ano de 2008, o Prefeito Gilberto Kassab editou um Decreto declarando a Utilidade Pública do imóvel, fato bastante comemorado pelas associações de moradores e pelos movimentos sociais engajados na implantação do Parque. Com a publicação do decreto, os planos para a implantação das torres residenciais no terreno foram suspensos.

A desapropriação, entretanto, não chegou a ser concretizada pela Prefeitura, de modo que a declaração de utilidade pública perdeu a validade em 2013. Nesse mesmo ano, o projeto de lei apresentado em 2006 pelo vereador Aurélio Nomura, em parceria com o Juscelino Gadelha, foi finalmente aprovado pela Câmara dos Vereadores e sancionado pelo Prefeito Fernando Haddad na forma da Lei Municipal nº 15.941/2013, que autorizou o Poder Executivo Municipal a criar o Parque Municipal Augusta, em área de jurisdição da Subprefeitura da Sé, localizada na confluência da Rua Augusta com a Rua Caio Prado e a Rua Marquês de Paranaguá, tendo como referência atividades relacionadas à prática de atividade física, educação ambiental e preservação da memória paulistana.

Não obstante, com a caducidade do decreto de utilidade pública publicado em 2008, as construtoras Cyrela e Setin, que haviam adquirido o imóvel da Acisa, submeteram à aprovação da Prefeitura um novo projeto, compreendendo a construção de 4 edifícios com uso misto e praças no térreo abertas à fruição pública, bem como a criação de um parque privado aberto ao público no restante do terreno, na porção correspondente ao bosque. Após anos de abertura ininterrupta ao público, o bosque foi fechado pelas construtoras em 29 de dezembro de 2013.

O projeto da Cyrela/Setin obteve a anuência do Conpresp em 27 de janeiro de 2015, gerando grande inconformismo entre os moradores e ativistas engajados na implantação de um parque público no terreno. A mobilização motivada por essa crescente indignação precipitou a ocupação do Parque Augusta por militantes, em fevereiro de 2015.

A ocupação – claramente inspirada em movimentos como a Ocupação da Praça Taskim em Istambul e a Ocupação de Wall Street – foi resultado de uma ação conjunta de vários grupos, entre eles, os movimentos sociais Aliados do Parque Augusta e Organismo Parque Augusta e a Sociedade de Amigos, Moradores, Comércio e Serviços de Cerqueira César – Samorcc.

A união dessas entidades constituiu o Movimento “Ocupe o Parque Augusta”: um movimento social apartidário e autogerido, pelo qual voluntários organizaram atividades culturais gratuitas no Parque – o Verão no Parque Augusta – revezando-se nas atividades de limpeza, coleta seletiva de lixo, varrição e entretenimento, numa iniciativa designada “Vigília Criativa” – como forma de resistir e manter o parque aberto à população.

Uma ordem de reintegração de posse foi concedida rapidamente às construtoras pelo Juízo da 29ª Vara Cível e executada pela Polícia Militar aos 4 de março de 2015. As construtoras, devidamente reintegradas, cercaram toda a área – inclusive do bosque – com tapumes. A isso seguiram-se novos protestos dos movimentos sociais engajados, com um abraço simbólico do parque. Em abril de 2015, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo determinou a reabertura dos portões do bosque, isentando o setor privado da zeladoria e segurança interna do bosque, que só viria a ser reaberto ao público em 1º de julho de 2015. Até o momento da conclusão deste artigo, em setembro de 2015, não havia notícia quanto à concessão do alvará de execução para o empreendimento da Cyrela/Setin.

O caso do Parque Augusta tem sido acompanhado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo por meio de um inquérito civil instaurado pela Promotoria do Patrimônio Público. Chegou-se a aventar, em fevereiro de 2015, a possibilidade de financiar a desapropriação do Parque Augusta – cujo valor venal estimado é de cerca de 130 milhões de reais – a indenização paga pelos Bancos envolvidos na movimentação internacional de recursos desviados da Prefeitura de São Paulo na gestão de Paulo Maluf.

A Prefeitura de São Paulo ainda não se posicionou em definitivo a esse respeito, aventando a possibilidade de utilizar esses recursos – cerca de sessenta milhões de reais – tanto na implantação do Parque Augusta quanto na construção de creches.

4 Conflitos em torno do Parque Augusta – Em pauta, a ressignificação dos espaços públicos e a dimensão política do direito à cidade

O caso do Parque Augusta é bastante complexo e admite toda uma pluralidade de leituras possíveis. Neste artigo, entretanto, optamos por restringir nosso objeto de estudo à atuação dos movimentos sociais em prol da implantação do Parque Augusta como um *parque público*, em oposição à proposta das construtoras – até o momento referendada pela Administração Municipal – de converter o bosque em um *parque privado* aberto à fruição pública, de maneira acessória à implementação de um empreendimento de uso misto de grande porte.

Esse conflito, de escala diminuta quando se leva em conta o gigantismo da cidade de São Paulo e a amplitude de seus problemas, é no entanto extremamente relevante, porque serve como evidência da disputa travada em torno do território da própria cidade, tomada ora como espaço público de construção coletiva, ora como espaço privatizável e passível de apropriação pelos mais poderosos.

Nesse contexto, a mobilização dos movimentos sociais, confluyente no Movimento “Ocupe o Parque Augusta”, teve o condão de catalisar a indignação de grupos sociais notavelmente diversos – em gênero, idade, atividade econômica, estrato social

– diante da crescente privatização dos espaços públicos de convivência na cidade de São Paulo, evidenciada, entre outros fatores, pela multiplicação de simulacros desses espaços nos *shopping centers*, condomínios fechados e demais “enclaves fortificados”, como aponta Caldeira.¹³

O que se coloca em pauta, portanto, mais do que a preservação de um espaço ambiental e socialmente relevante, é a luta contra a privatização da cidade e pela preservação dos espaços públicos como espaços de livre circulação, usufruto, convivência e cidadania – todas facetas relevantes do direito à cidade.

É notável apontar que a afetação, por assim dizer “espontânea”, do bosque e das edificações remanescentes do Colégio des Oiseaux a um uso público, de lazer e contemplação, foi o que viabilizou a preservação do conjunto paisagístico de maneira relativamente intacta até a edição da Resolução de Tombamento pelo Conpresp no ano de 2004. Em outras palavras, o espaço fez-se “parque” em razão do uso que lhe foi espontaneamente conferido pela comunidade, independentemente da vontade do seu proprietário ou da atuação do Poder Público.

Incapazes de afastar o especial interesse público sobre o imóvel formalizado pelo tombamento, com todas as restrições urbanísticas a ele inerentes, os empreendedores privados acabaram por incorporar essas contingências ao projeto de maneira economicamente vantajosa, vislumbrando na proposta de conversão do bosque em um parque privado a oportunidade para maximizar os seus ganhos por meio da livre apropriação da mais-valia a ser gerada por esse equipamento.

A implementação do parque pela iniciativa privada – de maneira “ordenada”, “segura” e “sem ônus para o Poder Público” – passou a ser o “slogan” contraposto pelos empreendedores privados à proposta de desapropriação do imóvel, com notável penetração não só entre os agentes da Administração Pública Municipal mas também no Poder Judiciário.

As decisões judiciais prolatadas até o momento, tanto na reintegração de posse que encerrou a ocupação do Parque Augusta, quanto na determinação de reabertura do bosque à população após o seu fechamento pelas construtoras, apontam para a tendência do Judiciário reconhecer, eventualmente, a legalidade do empreendimento, desde que mantida a obrigação de manter o parque – de propriedade e gestão privadas – com o acesso aberto à população.

É especialmente esclarecedora a fala do presidente da Setin, em entrevista concedida à revista Carta Capital em março de 2015.¹⁴ Quando questionado se a

¹³ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp e Editora 34, 2011, p. 258 a 259.

¹⁴ PREITE SOBRINHO, Wanderley. “Parque Augusta vai ter segurança e wifi”, diz Presidente da Setin. *Carta Capital*, 06/03/2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/201cparqueaugustavaiter-segurancaewifi201ddizpresidentedaconstrutorasetin4146.html> 2/7>. Acesso em: 30 abr. 2015.

facilitação da transferência do terreno para a prefeitura em favor do parque não poderia melhorar a imagem das construtoras, o entrevistado respondeu que:

As construtoras estão defendendo seus direitos, não estamos fazendo nada que não seja permitido. Nossa imagem será mais bem avaliada quando as pessoas virem o projeto pronto, a vida que ele dará àquela região. Será um parque com *segurança* e *wifi*. Isso tudo a *custo zero* para a prefeitura.

Quanto à possibilidade de compartilhar a administração do Parque com os movimentos sociais envolvidos no “Ocupe o Parque Augusta”, o empreendedor foi enfático ao rechaçá-la, reiterando o caráter privado do imóvel:

Não acredito em nada que tenha mais de um dono. Nunca fomos ouvidos e, quando a prefeitura nos chamou para a apresentação pública, o comportamento dessas pessoas era inadequado, diziam palavras ruins, xingamentos. Não acho que sejam pessoas com quem possamos compartilhar um mesmo ponto de vista.

A oposição entre os valores liberdade/publicização e segurança/privatização, permeada pelo receio (ou ameaça) de uma “desordem urbana”, também aparece na fala da Associação de Moradores e Amigos da Consolação e Adjacências (AMACON) que, ao contrário da SAMORCC, posicionou-se contrariamente ao movimento “Ocupe o Parque Augusta”. Declaração firmada pelas líderes da AMACON e publicada no jornal *O Estado de São Paulo* em 3 de março de 2015,¹⁵ protestava pela implantação do Parque “em parceria com a iniciativa privada”, afirmando que:

a recente invasão do terreno por pseudo-ativistas ilustra suficientemente o que representa a pretendida autogestão do espaço: shows com música altíssima até a madrugada, comércio ilegal de bebidas, tráfico e consumo de drogas, depredação do meio ambiente e patrimônio, uso da área como banheiro e motel a céu aberto.

A alusão à implantação do Parque Augusta “sem ônus para a Municipalidade” como argumento favorável à construção do empreendimento também aparece na fala da presidente do Conpresp, a arquiteta e urbanista Nádia Somekh. Em entrevista concedida ao jornal *O Estado de São Paulo* em fevereiro de 2015,¹⁶ a presidente do

¹⁵ VEIGA, Edison. Associação defende projeto de construtoras para o Parque Augusta. *O Estado de São Paulo*, 13/02/2015. Disponível em: <<http://saopaulo.estadao.com.br/blogs/edisonveiga/associacaodefendeprojetodeconstrutorasparaoparqueaugusta/>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

¹⁶ VEIGA, Edison. Conpresp entende como “vitória” a aprovação de projeto do Parque Augusta. *O Estado de São Paulo*, 13/02/2015. Disponível em: <<http://saopaulo.estadao.com.br/blogs/edisonveiga/conprespentende-comovitoriaaprovacaodeprojetodoparqueaugusta/>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

Conpresp defendeu a anuência concedida pelo Conselho ao projeto da Cyrela/Setin, argumentando que “o formato como o projeto das construtoras foi aprovado pelo Conpresp foi uma vitória”, pois apesar das pressões em contrário, a Resolução de Tombamento teria sido integralmente respeitada, mantendo-se o gabarito máximo de altura dos prédios em 45 metros e a preservação do bosque e dos remanescentes do Colégio des Oiseaux. Nas palavras da entrevistada:

Tenho convicção de que estamos tecnicamente corretos. A resolução define as regras e os conselheiros unanimemente aprovaram isso, porque estava dentro da resolução. *Vamos conseguir um parque sem custo para a Prefeitura e com a garantia de fruição pública.* (grifamos)

A anuência do Conpresp ao projeto da Cyrela/Setin foi objeto de severas críticas, não só entre as entidades engajadas no Movimento “Ocupe o Parque Augusta”, mas também entre alguns membros da academia.

Em artigo publicado em janeiro de 2015 no jornal *O Estado de São Paulo*,¹⁷ o arquiteto e historiador Benedito Lima de Toledo lamentou publicamente a anuência do Conpresp ao projeto, por entender que o órgão responsável pela proteção do patrimônio histórico-cultural na cidade de São Paulo teria cedido ao mercado imobiliário. Segundo o arquiteto e historiador, a decisão do Conpresp “não foi fundamentada em qualquer critério urbanístico. Foi a ‘comoção’, eufemismo para *business*”.

É importante ponderar, a esse respeito, que o procedimento administrativo de anuência para projetos de construção e/ou reforma de imóveis tombados pelo Conpresp *não contempla nenhum momento especificamente dedicado a audiência ou consulta à população interessada.*

A participação popular restringe-se, assim, à composição paritária do Conpresp por membros do setor público e da sociedade civil, aliada à prévia publicidade das pautas e atas das reuniões periódicas do órgão colegiado, o que dificulta sobremaneira a participação dos grupos sociais interessados nos processos administrativos conduzidos no âmbito do Conpresp.

Não é, portanto, surpreendente que a ata da reunião do Conpresp realizada em 27 de janeiro de 2015 – e publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo* em 12 de março de 2015 – não tenha registrado quaisquer manifestações da população presente na reunião acerca do projeto da Cyrela/Setin.

As demais etapas da aprovação do empreendimento pela Prefeitura – à exceção dos Estudos de Impacto Ambiental e de Impacto de Vizinhança – também não

¹⁷ VEIGA, Edison. “Conpresp é inoperante e fadado à extinção”, diz professor da USP sobre o Parque Augusta. *O Estado de São Paulo*, 30/01/2015. Disponível em: <<http://saopaulo.estadao.com.br/blogs/edisonveiga/conprespeinoperanteedestinadoaextincao dizprofessordauspsobreoparqueaugusta/>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

compreendem espaços oficiais especificamente dedicados a audiência e consulta pública dos grupos sociais interessados, de modo que é bastante reduzido o âmbito de atuação dos movimentos sociais nas próximas etapas administrativas do empreendimento que se pretende erigir no Parque Augusta.

Chama ainda a atenção o fato de que a possibilidade de se viabilizar a desapropriação do Parque Augusta por meio do instrumento da transferência do direito de construir, sem o desembolso de valores em dinheiro, apesar de exaustivamente aventada pelos Movimentos Sociais, com apoio na manifestação de acadêmicos como Rolnik¹⁸ e Libório,¹⁹ não encontrou, até o momento, qualquer penetração junto ao Poder Público Municipal, não obstante tenha sido expressamente prevista no Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé.

Apesar das dificuldades enfrentadas, os movimentos sociais continuam atuantes, por meio de incursões nas redes sociais, manifestações e campanhas, a última delas realizada durante a edição 2015 da Virada Sustentável no mês de agosto. Outros desdobramentos são esperados, inclusive em função do inquérito civil instaurado pela Promotoria do Patrimônio Público para acompanhamento do caso.

Embora os movimentos sociais, diversamente das ONGs e Associações de Moradores, não tenham, a princípio, legitimidade ativa para a propositura de ações civis públicas por danos à ordem urbanística – justamente pelo seu caráter espontâneo, informal e não institucionalizado, frequentemente incompatível com os requisitos postos pelo inciso V do artigo 5º da Lei Federal nº 7.347/1985²⁰ – poderão contribuir para a preparação e instrução dos procedimentos que forem eventualmente levados ao conhecimento do Poder Judiciário, seja pelo Ministério Público, seja pelas demais entidades legitimadas à tutela de direitos difusos e coletivos.

A controvérsia em torno do Parque Augusta está, portanto, longe de se encerrar, e merece um acompanhamento cuidadoso pelos estudiosos das questões urbanas, sobretudo no âmbito do Direito Urbanístico, dada a sua estreita relação com a ressignificação dos espaços públicos e com a dimensão política do direito à cidade.

¹⁸ ROLNIK, Raquel. Parque Augusta e o sentido do público. Coluna publicada na *Folha de São Paulo*, edição de 16/03/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2015/03/1600054-parque-augusta-e-o-sentido-do-publico.shtml>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

¹⁹ Vide reportagem de RAMALHOSO, Wellington. Prefeitura poderia obter terreno do Parque Augusta sem verbas. *UOL*, 10/02/2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimasnoticias/2015/02/10/prefeituradesppoderiaobterterrenodoparqueaugustasemusodeverbas.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

²⁰ O Organismo Parque Augusta, por exemplo, declara expressamente na sua página da internet que “é um movimento autogerido, horizontal e heterogêneo. Não tem líderes e nenhum grupo ou entidade oficialmente constituído o representa. Organiza-se a partir de assembleias públicas, reuniões de grupos de trabalho, ações diretas na rua e rede mundial de computadores. É aberto à participação de quem se interessar em apoiar a causa” (Organismo Parque Augusta. *Quem somos*. São Paulo: Organismo Parque Augusta, 26/06/2014. Disponível em: <<http://www.parqueaugusta.cc/ja/quem-somos/>>. Acesso em: 09 set. 2015).

5 Conclusões

Os interesses conflitantes em torno da implantação do Parque Augusta podem ser resumidos à polarização entre duas pretensões mutuamente excludentes. De um lado, a proposta de desapropriação do imóvel para implantação de um parque de domínio público, aberto à livre circulação e gerido pelo Poder Público com a participação da comunidade, defendida pelos movimentos sociais, com apoio da Câmara de Vereadores e do Ministério Público. De outro, a construção de um empreendimento privado, composto por edifícios de uso misto e um parque privado, “aberto à fruição pública”, mas sob o domínio e gestão de particulares, pretendida pelos empreendedores imobiliários, com anuência do órgão municipal de preservação e apoio de uma das associações de moradores do entorno.

Nesse contexto, é possível afirmar que o elemento deflagrador da mobilização dos movimentos sociais em prol do Parque Augusta insere-se em um processo mais abrangente, deflagrado pelas Jornadas de Junho de 2013, de resignificação e de reivindicação dos espaços públicos como espaços de convivência e de cidadania e *locus* preferencial do exercício do direito à cidade, tomado principalmente em sua dimensão política.

Espera-se que esse processo possa fortalecer o sentimento de pertinência dos cidadãos em relação a suas cidades, de modo estimular o aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos de gestão democrática das cidades brasileiras. Daí a importância do acompanhamento cuidadoso da controvérsia em torno da implementação do Parque Augusta pelos estudiosos das questões urbanas, sobretudo no âmbito do Direito Urbanístico, dada a sua estreita relação com a resignificação dos espaços públicos e com a dimensão política do direito à cidade.

A case study on the implementation of the “Parque Augusta” public park in the city of São Paulo: the role of social movements in the struggle for the right to the city

Abstract: The purpose of this article is to provide a brief case study on the role played by social movements in support of the implementation of a public park – Parque Augusta – in the city of São Paulo, Brazil. To better achieve this goal, we have made a critical analysis of media reports, public documents and scientific texts referred to our subject, taking the right to the city’s legal framework as our main theoretical reference. As a result, we have observed that the conflicts surrounding the implementation of the Parque Augusta boil down to the polarization between two mutually exclusive claims. On the one hand, the property expropriation for deployment of a public park, subject to public domain and public management with the community’s participation, which is demanded by the social movements with the support of the public attorney’s office. On the other hand, the implementation of a private development, consisting of mixed-use buildings and a private park “open to public enjoyment” but controlled and managed by private investors, which is intended by the real estate developers under the consent of the municipal historic and cultural heritage council and with the support of a surrounding residents association. We have thus come to the conclusion that the main underlying issue in this urban conflict, which has served as motivation to the social movements mobilization, lies in the re-signification and the claiming of public spaces as places of social exchange and citizenship, in a broader social process initiated by the great Manifestations of June 2013 and, therefore, closely related to the political dimension of the right to the city. For these reasons, it is our understanding

that the future developments of the Parque Augusta must be carefully monitored by urban issues scholars, particularly in the Urban Law domain.

Keywords: right to the city; social movements; public space.

Referências

- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros*. Crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp e Editora 34, 2011.
- CAMPILONGO, Celso. *Interpretação do Direito e Movimentos Sociais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade*. Direito ao Futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 53 e seguintes.
- HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: VAINER *et al.* *Cidades Rebeldes*. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Carta Maior; Boitempo Editorial, 2013.
- LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. 3eme édition. Paris: Economica Anthropos, 2009.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política & Sociedade* nº 11. Outubro de 2001, p. 183 a 197.
- MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: VAINER *et al.* *Cidades Rebeldes*. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Carta Maior; Boitempo Editorial, 2013.
- ORGANISMO PARQUE AUGUSTA. *Quem somos*. São Paulo: Organismo Parque Augusta, 26/06/2014. Disponível em: <<http://www.parqueaugusta.cc/ja/quem-somos/>>. Acesso em: 09 set. 2015.
- PLATAFORMA DHESCA BRASIL. *Direito Humano à Cidade*. 2ª edição. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 2010.
- PREITE SOBRINHO, Wanderley. “Parque Augusta vai ter segurança e wifi”, diz Presidente da Setin. *Carta Capital*, 06/03/2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/201cparque-augustavaitersegurancaewifi201ddizpresidentedaconstrutorasetin4146.html>> 2/7>. Acesso em: 30 abr. 2015.
- RAMALHOSO, Wellington. Prefeitura poderia obter terreno do Parque Augusta sem verbas. *UOL*, 10/02/2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimasnoticias/2015/02/10/prefeituradesppoderiaobterterrenodoparqueaugustasemusodeverbas.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2015.
- ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: VAINER *et al.* *Cidades Rebeldes*. Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Carta Maior; Boitempo Editorial, 2013.
- ROLNIK, Raquel. Parque Augusta e o sentido do público. Coluna publicada na *Folha de São Paulo*, edição de 16/03/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2015/03/1600054-parque-augusta-e-o-sentido-do-publico.shtml>>. Acesso em: 30 abr. 2015.
- SAULE JR., Nelson. A relevância do Direito à Cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JR., Nelson (Org.). *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.
- UN-HABITAT. *State of the World's Cities 2010/2011*. Bridging the Urban Divide. London: Earthscan, 2008.
- VEIGA, Edison. Associação defende projeto de construtoras para o Parque Augusta. *O Estado de São Paulo*, 13/02/2015. Disponível em: <<http://saopaulo.estadao.com.br/blogs/edisonveiga/associacao-defendeprojetoconstrutorasparaoparqueaugusta/>> 1/4>. Acesso em: 30 abr. 2015.

VEIGA, Edison. Conpresp entende como “vitória” a aprovação de projeto do Parque Augusta. *O Estado de São Paulo*, 13/02/2015. Disponível em: <<http://saopaulo.estadao.com.br/blogs/edisonveiga/conprespentendecomovitoriaaprovacaoodeprojetedoparqueaugusta/>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

VEIGA, Edison. “Conpresp é inoperante e fadado à extinção”, diz professor da USP sobre o Parque Augusta. *O Estado de São Paulo*, 30/01/2015. Disponível em: <<http://saopaulo.estadao.com.br/blogs/edisonveiga/conprespeinoperanteedestinadoaextincaodizprofessordauspsobreoparqueaugusta/>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOTTO, Debora. O Parque Augusta e o papel dos movimentos sociais na luta pelo direito à cidade: algumas reflexões. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 133-148, jul./dez. 2015.
